

为公众做个好交易:不断提高政府合同管理的能力和水平

●刘典文

【摘要】在新公共管理运动背景下,政府合同不仅数量在增长,而且规模也变得越来越,其在公共管理领域将扮演越来越重要的角色。但政府部门有效合同管理能力的缺乏却是当前一个不争的事实,可以从政府合同管理者的行政伦理和责任的内在塑造、建立和健全政府合同管理体制、加强对政府合同管理人才的教育和培养等方面着手,不断提高政府合同管理的能力和水平,进而更好地实现为公众做个好交易的目标追求。

【关键词】政府合同;合同管理;政府能力;策略选择

【作者简介】刘典文(1984—),男,江西赣州人,厦门大学公共事务学院行政管理专业2008级博士研究生,研究方向为政府绩效评估。

政府自身的能力建设是国家进步和社会发展的主要内容,正像联合国《二十一世纪议程》所指出的:一个国家求取可持续发展的能力在很大程度上取决于其人民和体制的能力及其生态和地理条件。目前,一般关于政府能力的研究主要涉及促进区域经济发展能力、政策执行能力、服务地方社会能力、提供公共服务能力等,有意无意中忽略了对政府合同管理能力的研究。在新公共管理运动背景下,政府合同不仅数量在增长,而且规模也变得越来越,其在公共管理领域将扮演越来越重要的角色。在现代化进程中,加强对政府合同管理能力研究,探求提高政府合同管理能力的有效途径,不仅是进一步深化政府能力理论研究的需要,更是所有现代化国家迫切的现实要求。

一、政府合同管理能力相关概念分析

1. 政府合同的内涵、特征及分类

政府合同与一般意义上的合同内涵大致相同,大部分由指导公共产品和服务提供的各种协议构成,但也有些允诺性和意向性合同。一般的合同内容包括签约双方的工作目标、工作任务、应达到的工作质量和所付出的工作成本,以及双方商定的报酬等。允诺性合同则只是陈述某种承诺,至于这些承诺能否实现,则取决于事态的进展,这种合同不需要严格地执行。意向性合同的内容更加灵活,仅表达签约双方的意图和希望,不具有具体约束力。政府所使用的合同具有以下三个基本特征:①一种承诺或协议;②不违反合同的义务;③产品或服务的一种补偿(Osborne and Waterson, 1994)^[1]。这三个特征明确了这些合同与一般意义的调整民事权利义务关系的法律行为的合同一样,属于私法范畴,而不

属于公法范畴。

用合同制实现公共部门的治理,会涉及大量不同形式的合同。这些合同归纳起来主要有两种:雇佣合同和绩效合同。雇佣合同是政府选择代理人后与其签订的雇佣关系协议,绩效合同陈述的则是政府的代理人要为自己的委托人(政府)所做的事务及其结果。绩效合同不强调合同纸面上的细节,而是关注实际创造的结果,它允许灵活运用各种手段来达到目的。依据合同关系对象的不同,合同包括外部合同和内部合同。外部合同又称外包合同,是公共部门与承包商(政府或其他公共部门)签订的关于提供物品和服务的协议。内部合同是公共部门与其内部机构或工作人员签署的协议,是公共部门内部的一种管理方法。

2. 政府合同管理能力的内容

在经济全球化的推动下,20世纪70年代末欧美等发达国家和地区开展的新一轮政府改革运动和政府能力研究主宰了世界上几乎所有的政治理论及实践舞台,以至于“政府能力”成为1997年世界银行发展报告《变革世界中的政府》的主题。政府自身的能力建设是国家和社会发展的主要内容。作为政府能力的重要内容,政府合同管理能力主要包括以下几个方面。

(1)政府合同总体策划的能力。政府合同的内容非常丰富和复杂,尤其在合同签订前的招投标阶段,合同的总体策划是非常重要的。合同的总体策划是确定带根本性和方向性,对整个合同的实施有重大影响的问题。它反映政府政策实施的指导方针,如考虑如何将项目分解成几个独立的合同,每个合同有多大的服务范围,采用什么样的委托方式和承包方式,采用什么样的

合同形式和条件,合同中一些重要条款的确定,合同签订和实施过程中一些重大问题的决策,相关合同在内容上、时间上、组织上、技术上的协调等。正确的合同策划,能够保证圆满地履行各个合同,促使各个合同达到完善的协调,顺利地实现合同项目的整体目标。

(2)分析政府合同条款的能力。政府公共服务提供是一项复杂的系统工程,因此签订的合同就非常重要。不论是合同签订前还是合同签订后,都必须有针对性地进行合同分析。政府合同分析是一项技术性、综合性很强的工作,要求有关人员必须熟悉与合同相关的法律法规,精通合同的文本结构和条款,对公共服务项目环境和条件有全面的了解,有承(发)包合同管理的实际工作经验和经历等。政府合同的分析主要有合同文本分析、风险分析以及履行分析等。

(3)控制政府合同内容变更的能力。合同的变更管理是政府合同履行过程中合同管理的重要工作。当事人在订立合同时,有时不可能对涉及合同的所有问题都作出明确的规定。尤其是一些大型的公共基础设施项目合同,由于工程复杂、标的大、履行时间长,涉及大量的人、财、物等问题,合同签订后,在履行前或者履行过程中会发生与原合同约定不相适应的变化,出现一些新的情况。如果在这种情况下仍然按照原合同的要求履行,就会导致合同无法履行或者履行后带来更大的损失,因此需要对双方的权利义务关系重新进行调整和规定。

二、提高政府合同管理能力和水平的必要性和紧迫性

1.政府合同在政府管理实践中的重要作用,迫切要求进一步提高政府合同管理能力和水平

(1)政府合同的运用有利于降低交易成本。合同的履行需要双方支付一定的交易成本。但是,合同是建立在双方协议的基础上的,合同的内容是双方达成一致的结果,合同的实现符合他们自身的利益要求,因此,各方一般都愿意自觉遵从合同的规定。这就降低了协调成本和因政策无法执行而导致的损失。

(2)政府合同把竞争机制引入公共部门。签约外包直接利用竞争机制获得物品和服务,打破了政府对公共服务的垄断地位。而在公共部门内部建立模拟市场机制,开展内部竞争,使公共部门确立了明确的投入产出目标,管理者能够直接以产出目标指挥并协调公共物品和服务的提供,提高了公共部门的效率。

(3)政府合同使得公共部门治理过程中的参与者权责明确。合同是关于双方当事人权利和义务的一系列协议,它把各方所享有的权利以及应承担的责任都明确地进行规范。合同的实施过程,就是权利和责任得以体现的过程。合同内含的明确的责任机制,以及关于违约惩罚的相关规定,可以保证公共部门治理目标的实现。

2.不断提高政府合同管理能力和水平,是政府合同理论与实践在我国快速兴起与发展的迫切要求

合同制政府模式是比传统的政治控制模式更为先

进的一种管理模式,政府和行政首长(首席执行官)之间是委托人和代理人的关系,而不是传统官僚体制下的行政上下级关系,所以,作为委托人的政府通过管理艺术而不是传统的行政命令方式来控制代理人的行为。

受西方新公共管理运动浪潮的影响,我国近年来也在公共产品和服务的供给以及官僚机构内部运用了合同制,并取得了相应的成效。在具体实践中,主要体现为以合同外包为主的政府采购机制以及公共部门、公共政府招聘工作人员所采取的雇佣合同制度。首先,合同外包的运用和成效主要体现在我国的政府采购机制上。2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《政府采购法》,从立法的高度明确要求凡是涉及财政预算资金的货物、工程和服务的采购等公共支出,必须以合同的方式进行。我国还颁布了《招标投标法》作为实际操作依据。其次,在公共部门,政府提出要从传统的用人方式向现代的人力资源管理模式转变的口号。2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的新《公务员法》开始在职务分类的基础上推行聘任制。

3.政府合同及其管理过程中存在的风险和困难,对政府合同管理能力和水平提出更高的要求

(1)逆向选择风险。合同体现的是一种信任,它是交易的前提,作为委托人的政府为维持和增进自身的利益而将公共服务供给委托给作为代理人的首席执行官或经理。在甄选代理人时,作为委托人的政府所掌握的与代理人有关的信息是有限的甚至是非对称的,这将容易导致甄选失误甚至出现逆向选择。对代理人之间的合谋,委托人很难观察到,即使可以观察到,付出的成本也很大。一旦代理人隐藏了谈判和缔约的真实信息,甚至提供虚假信息,将会导致逆向选择问题。

(2)道德风险。根据制度经济学的观点,道德风险指自利的个人受某种因素的引诱,会违反有关诚实和可靠的一般准则,因为环境允许他们这样做而不受惩罚^[2]。任何合同都会因为不完全性和有限理性而难以避免道德风险,委托人和代理人双方都可能发现冒道德风险对自己是有利的。

(3)寻租风险。政府合同外包是为了根治公共服务提供过程中的贪污与特权,但它的实施若没有健全的法治与监督,将为官商勾结提供便利条件,会衍生更多的特权垄断、商业贿赂和贪污腐败,有可能使合同签订演变为一场权钱交易的过程。

(4)责任风险。责任是政府合同治理中的核心问题,但合同制是“排斥政府责任的政治形式”^[3],因为政府合同外包后,在低成本、高产出的理念下,私人部门的效率至上和营利取向,往往忽视社会责任与公共义务。而政府一旦签订了合同,似乎认为自己的工作已经完成,不深入监测公共服务的具体操作环节,结果,许多承包商未能有效履行承诺。实际上,公共服务合同制的推

行并不意味着政府在提供公共服务方面的责任转移,政府仍要在服务质量、价格管制等方面承担起对公众应尽的“掌舵”职责。

三、提高政府合同管理能力和水平的策略选择

政府合同每天以无数不同的方式影响着我们的生活,制定公共政策的官员和管理公共政策的公共管理者必须依赖合同来履行他们的责任。对公共部门的很多管理者来说,“他们必须学会合同的草拟、谈判以及监督其他组织的专业性知识,工作才能有效进行,否则,他们的管理者地位将受到挑战”^[4]。笔者认为,可以从以下几个方面着手,不断提高政府合同管理能力和水平。

1. 重视政府合同管理者的行政伦理和责任的内在塑造

能否为公众做个好交易不仅仅取决于是否要签合同、与谁签合同,也不仅仅体现为能否获得理想的报价,而是取决于能否对合同进行有效管理。同时,好的交易并不是由一种标准衡量的。尽管标价是一个因素,但有效性、公平性以及责任也是一些重要的问题^[5]。一个好的公共合同,可以被视为充分考虑公民的合理诉求和公共价值的集中表达。

公共合同管理中贯穿着行政责任的实现,而行政责任的履行除了外在的法律法规,还需要内在的合乎伦理的行为。管理公共合同必须是以道德伦理上的“对”为前提,它要体现绝大多数人的利益,否则就不是一个公共行政的范畴,而是一个私人领域的决定。道德的真理和人类的价值不能凭经验得以验证,只有明确道德伦理的概念,才能判断出作为价值表现的公共行政行为是否是公共行为,是否体现了公共行政的精神。公共合同的管理以公共事务为对象,体现的是一种公共的善。执行自由裁量权的公共合同管理者应以公共利益为依归,本着服务的态度,求得最大的公共善。要坚持不懈地对行政人员进行理想教育、价值观教育、优良传统教育、职业道德教育等,通过各种途径灌输渗透,使契约伦理和公共行政精神在行政人员心中扎根、升华,从而内化为他们自己的意识,指导他们的思想和行动,成为他们共同的价值观念和行为规范。

2. 建立和健全政府合同管理体制,规避政府合同管理过程中的风险问题

要防范政府合同管理中的风险问题,最根本的是要建立和健全政府的合同管理体系,其内容主要是建立和健全政府合同管理的组织网络和制度网络。组织网络,是指政府要由上而下地建立和健全合同的管理机构(包括专职机构和兼职机构),使政府合同管理覆盖政府的每个层次,延伸到各个角落。如果设有法律工作部门,那么这个部门应当配合合同管理部门,起到法律咨询、合同评审、履约监督和组织仲裁、诉讼的作用。制度网络,一是指政府要就合同管理全过程的每个环节,建立和健全具体的可操作的制度,使合同管理有章可循。二

是指各层级政府都应有自己的合同管理制度。中央政府要建立和健全合同管理制度和法律法规,地方政府则根据自身的需要补充自己的合同管理制度。合同管理的组织网络和制度网络,构成政府合同管理体系。政府合同管理体系的运作,必须通过定期的检查来保证。要检查合同管理组织和制度是否适应合同管理的需要和市场的需要,对不适应部分进行必要的调整。换句话说,对合同管理体系也应进行动态控制,及时调整,不断完善。

3. 加强对政府合同管理人才的教育和培养

合同化管理已成为公共管理者必备的技能之一,对政府合同的应用能力已成为衡量公共部门管理者管理能力的重要标准。但在现实生活中,很少有政府部门声称它们具有足够的、受过良好训练的合同管理能力。在我国公共部门应用合同制,必须对公共部门管理者进行相关知识和业务技能的培训,使他们学会合同化管理,以更好地签订合同、监控合同。一名善于管理合同的公共管理者应当是善于观察、善于学习的。这种能力的培养应当包括以下几个方面:首先,要为合同管理确立预算。目前,很少有政府机构会有意识地、充分地、为合同管理所需要的资源做预算,进而使合同管理者更充分地了解与政府直接提供公共服务相比,服务合同外包可以净节省多少、质量如何保障。其次,熟悉相关的法律法规。管理者必须了解及熟悉与政府购买有关的法律条文、行政法,以便合理合法地对合同进行监督。再次,需要招聘、培训、留住公共部门中一些具有高素质的、专业的公共合同管理者,他们一般能娴熟地运用包括计算机软件 and 咨询建议在内的管理工具,如果没有这些最新的工具,那么就不要指望他们能有效地同私人部门的一些组织打交道^[5]。

参考文献:

- [1][英]简·莱恩.新公共管理[M].赵成根等,译.北京:中国青年出版社,2004:169.
- [2][德]柯武刚、史漫飞.制度经济学[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2000:81.
- [3]于安.政府活动的合同革命[J].比较法研究,2003(1):105-115.
- [4][英]诺曼·弗林.公共部门管理[M].曾锡环,译.北京:中国青年出版社,2004:9.
- [5][美]菲利普·库珀.合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇[M].竺乾威等,译.上海:复旦大学出版社,2007:116-118.

责任编辑 凉 风

E-mail: ldkxlf@sina.com

电 话: 0371-63926295